

## **BAB II**

### **ANALISIS KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH**

#### **A. Pengelolaan Keuangan Daerah**

Akuntansi keuangan daerah merupakan salah satu bidang dalam akuntansi sektor publik yang mendapat perhatian besar dari berbagai pihak semenjak reformasi. Hal tersebut disebabkan oleh adanya kebijakan baru dari pemerintah Republik Indonesia yang me"reformasi" pengelolaan keuangan daerah semenjak saat itu. Reformasi tersebut dilakukan dengan mengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut berisi tentang perlunya dilaksanakan otonomi daerah, sehingga undang-undang tersebut sering disebut dengan Undang-Undang Otonomi Daerah. Otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pertimbangan yang mendasari perlunya diselenggarakan otonomi daerah adalah perkembangan kondisi di dalam dan luar negeri. Kondisi di dalam negeri mengindikasikan bahwa rakyat menghendaki keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi). Di lain pihak, keadaan di luar negeri menunjukkan semakin maraknya globalisasi yang menuntut daya saing tiap negara, termasuk daya saing pemerintah daerahnya. Daya saing pemerintah daerah ini diharapkan akan tercapai melalui peningkatan kemandirian

pemerintah daerah. Selanjutnya peningkatan kemandirian pemerintahan daerah tersebut diharapkan dapat diraih melalui otonomi daerah.

### **1. Kebijakan Pemerintah Daerah**

Era reformasi ditandai dengan pergantian pemerintahan dari Orde Baru kepada Orde Reformasi pada tahun 1998. Dalam manajemen keuangan daerah, reformasi ditandai dengan pelaksanaan Otonomi Daerah. Pemerintah daerah perlu menyusun rencana strategis daerah untuk meningkatkan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan masyarakat yang lebih berdaya guna dan berhasil guna, serta untuk lebih memantapkan pelaksanaan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai wujud pertanggungjawaban dalam mencapai visi, misi, dan tujuan pembangunan daerah. Pemerintah daerah bersama DPRD bertanggung jawab untuk menjaga konsistensi antara rencana strategis daerah dan rencana pembangunan tahunan daerah sesuai tugas pokok dan fungsinya melalui proses perencanaan pembangunan dan anggaran setiap tahunnya, demi terwujudnya perencanaan pembangunan daerah yang lebih terintegrasi, menyeluruh, dan terkendali pelaksanaannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk merealisasikan pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah pusat mengeluarkan dua peraturan yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Selain itu pemerintah juga mengeluarkan berbagai peraturan pelaksanaan. Beberapa peraturan pelaksanaan tersebut antara lain (Halim,2000:3):

1. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.
5. Surat Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah tanggal 17 November 2000 Nomor 903/2735/SJ tentang Pedoman Umum Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2001.

Pemerintah daerah diharapkan mempertimbangkan strategi pembangunan nasional dalam proses perencanaan daerahnya. Dalam rangka pemberian otonomi daerah, kewenangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah menjadi kewenangan pemerintah daerah.

## **2. Tujuan Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan

yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan.

Pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan tujuan (Halim,2004:12):

- a. Sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya sendiri untuk suatu periode di masa yang akan datang.
- b. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kebijaksanaan yang telah dipilih pemerintah daerah karena sebelum anggaran daerah dijalankan harus mendapat persetujuan DPRD terlebih dahulu.
- c. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijaksanaan yang telah dipilihnya karena pada akhirnya anggaran harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya oleh pemerintah daerah kepada DPRD.

Dengan pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan bertanggung jawab, pemerintah daerah dapat memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengelola daerahnya secara tepat, efisien, dan ekonomis atas suatu operasi dan alokasi sumber daya yang ada. Selain itu juga dapat memberikan informasi yang memungkinkan bagi pegawai pemerintah untuk melaporkan kepada publik atas hasil operasi pemerintah dan penggunaan dana publik.

### **3. Pemakai Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Salah satu tujuan akuntansi keuangan daerah adalah menyediakan informasi keuangan yang lengkap, cermat, dan akurat sehingga dapat menyajikan laporan keuangan yang andal, dapat dipertanggungjawabkan, dan dapat digunakan sebagai dasar untuk mengevaluasi pelaksanaan keuangan masa lalu dalam rangka

pengambilan keputusan serta perencanaan untuk masa yang akan datang. Laporan keuangan yang dihasilkan oleh akuntansi keuangan daerah akan digunakan oleh berbagai pihak. Pihak-pihak yang terlibat dan berkepentingan terhadap Pemerintah Daerah baik langsung maupun tidak langsung disebut sebagai pemakai laporan keuangan Pemerintah Daerah.

Pemakai laporan keuangan Pemerintah Daerah tersebut adalah (Halim,2004:30):

a. DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)

DPRD adalah badan yang memberikan otorisasi kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola keuangan daerah.

b. Badan Eksekutif

Badan Eksekutif merupakan badan penyelenggara pemerintahan yang menerima otorisasi pengelolaan Keuangan Daerah dari DPRD, seperti Gubernur, Bupati, Walikota, serta pimpinan unit pemerintah daerah dan lainnya.

c. Badan Pengawas Keuangan

Badan Pengawas Keuangan adalah badan yang melakukan pengawasan atau pengelolaan Keuangan Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Yang termasuk dalam badan ini adalah Inspektorat Jenderal, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan Badan Pemeriksa Keuangan.

d. Investor, Kreditor, dan Donatur

Badan atau organisasi baik pemerintahan, Lembaga Keuangan, maupun lainnya baik dari dalam maupun luar negeri yang menyediakan sumber keuangan bagi Pemerintah Daerah.

e. Analis Ekonomi dan Pemerhati Pemerintah Daerah

Yaitu pihak-pihak yang menaruh perhatian atas aktivitas yang dilakukan Pemerintah Daerah, seperti lembaga pendidikan, ilmuwan, peneliti, dan lain-lain.

f. Rakyat

Rakyat di sini adalah kelompok masyarakat yang menaruh perhatian kepada aktivitas pemerintah khususnya yang menerima pelayanan Pemerintah Daerah atau yang menerima produk dan jasa dari Pemerintah Daerah.

g. Pemerintah Pusat

Pemerintah Pusat memerlukan laporan keuangan pemerintah daerah untuk menilai pertanggungjawaban Gubernur sebagai wakil pemerintah (Pasal 2 PP No. 108/2000).

Akuntansi keuangan daerah merupakan suatu proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari suatu daerah (provinsi, kabupaten, atau kota) yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka pengambilan keputusan ekonomi oleh pihak-pihak eksternal pemerintah daerah yang memerlukan. Pihak-pihak eksternal entitas pemerintah daerah yang memerlukan informasi yang dihasilkan oleh akuntansi keuangan daerah antara

lain adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Badan Eksekutif, Badan Pengawas Keuangan, Investor, Kreditor, dan Donatur, Analis Ekonomi dan Pemerhati Pemerintah Daerah, Rakyat, Pemerintah Daerah Lain, dan Pemerintah Pusat, yang kesemuanya ada dalam lingkungan akuntansi keuangan daerah.

## **B. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan ruang lingkup keuangan daerah yang dikelola langsung. APBD merupakan inti keuangan pemerintahan terutama dalam era pra reformasi keuangan daerah karena selama era tersebut anggaran merupakan satu-satunya informasi keuangan yang dihasilkan pemerintah. Oleh karena itu, kedudukan APBD dalam keuangan pemerintahan cukup penting.

### **1. Pengertian APBD**

APBD merupakan suatu rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dituangkan dalam APBD yang mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat.

Berikut ini adalah beberapa definisi mengenai APBD :

APBD (Mamesah, 1995:20):

Rencana operasional keuangan pemerintah daerah, dimana di satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, dan di pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan

sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.

APBD (Wajong,1962:81):

Rencana pekerjaan keuangan (*financieel werkplan*) yang dibuat untuk jangka waktu tertentu, dalam waktu mana badan legislative (DPRD) memberikan kredit kepada badan eksekutif (kepala daerah) untuk melakukan pembiayaan guna kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar (*gronslag*) penetapan anggaran, dan yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup pengeluaran tadi.

APBD (Halim,2002:24):

Rencana kegiatan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka dan menunjukkan adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal dan biaya yang merupakan batas maksimal untuk satu periode anggaran.

Beberapa definisi tentang APBD menurut para ahli dalam uraian di atas terdapat sedikit perbedaan. Menurut Mamesah, APBD didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan Pemerintah Daerah, di mana di satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran dan di pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan. Definisi APBD menurut Wajong adalah rencana pekerjaan keuangan di mana badan legislatif (DPRD) memberikan kredit kepada badan eksekutif (Kepala Daerah) sesuai rancangan dasar. Sedangkan menurut Halim, APBD adalah rencana kegiatan pemerintah daerah dalam bentuk angka yang menunjukkan adanya sumber penerimaan dan biaya yang merupakan batas maksimal.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa APBD adalah rencana kerja pemerintah daerah yang dinyatakan secara kuantitatif, biasanya dalam satuan moneter yang mencerminkan sumber-sumber penerimaan daerah dan pengeluaran untuk membiayai kegiatan dan proyek daerah dalam kurun waktu satu tahun anggaran.



## 2. Peranan APBD

APBD disusun oleh DPRD bersama-sama Kepala Daerah. Pendekatan yang dipakai dalam penyusunan anggaran adalah pendekatan *line item* atau pendekatan tradisional. Dalam pendekatan ini anggaran disusun berdasar jenis penerimaan dan jenis pengeluaran. Jadi, setiap baris dalam APBD menunjukkan setiap jenis penerimaan dan pengeluaran. Penggunaan pendekatan ini bertujuan untuk melakukan pengendalian atas pengeluaran.

Penyusunan APBD memiliki beberapa peranan antara lain (Kansil,2002:15):

1. menentukan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat daerah yang bersangkutan.
2. merupakan sarana untuk menunjukkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.
3. memberi isi dan arti tanggung jawab pemerintah daerah
4. merupakan sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap daerah dengan cara yang mudah berhasil.
5. merupakan pemberian kuasa kepada kepala daerah untuk melakukan penyelenggaraan keuangan daerah di dalam batas-batas tertentu.

Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) yang dipresentasikan setiap tahun oleh eksekutif, memberi informasi rinci kepada DPRD dan masyarakat tentang program-program apa yang direncanakan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan rakyat, dan bagaimana program-program tersebut dibiayai. Penyusunan dan pelaksanaan anggaran tahunan merupakan

rangkaian proses anggaran yang membantu pemerintah meningkatkan koordinasi antarbagian dalam lingkungan pemerintah, membantu menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik, serta meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPRD dan masyarakat luas.

### 3. Unsur-unsur APBD

APBD adalah suatu anggaran daerah. Besar kecilnya dana (nilai uang) yang tercantum pada APBD akan mencerminkan peranan pemerintah dalam perekonomian dan pelayanan masyarakat suatu negara atau daerah. Angka-angka dalam APBD harus dapat dipertanggungjawabkan oleh pihak pemerintah atau eksekutif kepada rakyat atau masyarakat melalui perwakilan rakyat atau legislatif. Setiap penerimaan dan pengeluaran atas APBD harus tercatat dengan rapi dan terkendalikan dengan baik.

APBD memiliki unsur-unsur sebagai berikut (Halim,2002:16):

1. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
2. adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
3. jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
4. periode anggaran, yaitu biasanya 1 (satu) tahun.

Di era pra reformasi, bentuk dan susunan APBD mengalami perubahan dua kali . Susunan APBD berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 1975 mula-mula

terdiri atas Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan. Anggaran Rutin tersebut dibagi lebih lanjut menjadi Pendapatan Rutin dan Belanja Rutin, demikian pula Anggaran Pembangunan dibagi lebih lanjut menjadi Pendapatan Pembangunan dan Belanja Pembangunan. Susunan demikian kemudian mengalami perubahan dengan dikeluarkannya beberapa peraturan pada tahun 1984-1988. Dengan peraturan tersebut susunan dan bentuk APBD tidak lagi terbagi atas Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan, namun terbagi atas Pendapatan dan Belanja. Selanjutnya Pendapatan terbagi lagi menjadi Pendapatan dari Daerah, Penerimaan Pembangunan, dan Urusan Kas dan Perhitungan (UKP). Belanja juga dirinci lebih lanjut menjadi Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan.

Perubahan kedua di era pra reformasi terjadi pada tahun 1998 yaitu pada bagian Pendapatan dari Daerah. Perubahan yang terjadi adalah pada klasifikasinya. Jika pada bentuk sebelumnya Pendapatan dari Daerah terbagi menjadi empat yaitu Sisa Lebih Perhitungan Tahun Lalu, Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak, dan Sumbangan dan Bantuan menjadi satu bagian. Bagian tersebut bernama Pendapatan yang berasal dari Pemberian Pemerintah dan atau Instansi yang Lebih Tinggi.

Karakteristik APBD di era pra reformasi tersebut antara lain (Halim,2002:17):

1. APBD disusun oleh DPRD bersama-sama kepala daerah.
2. Pendekatan yang dipakai dalam penyusunan anggaran adalah penekatan line-item atau pendekatan tradisional.

Dalam pendekatan ini anggaran disusun berdasarkan jenis penerimaan dan jenis pengeluaran. Oleh karena itu, setiap baris dalam APBD pendekatan ini bertujuan untuk melakukan pengendalian atas pengeluaran. Pendekatan ini merupakan pendekatan yang paling tradisional di antara berbagai pendekatan penyusunan anggaran.

3. Siklus APBD terdiri atas perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pemeriksaan serta penyusunan dan penetapan perhitungan APBD. Penyusunan dan penetapan perhitungan APBD merupakan pertanggungjawaban APBD. Pertanggungjawaban itu dilakukan dengan menyampaikan perhitungan APBD kepada Menteri Dalam Negeri untuk Pemerintah Daerah Tingkat I dan kepada Gubernur untuk Pemerintah Daerah Tingkat II. Oleh karena itu, pertanggungjawaban bersifat vertikal.
4. Dalam tahap pengawasan dan pemeriksaan serta tahap penyusunan dan penetapan perhitungan APBD, pengendalian dan pemeriksaan / audit terhadap APBD berdasarkan objek yang meliputi pengawasan pendapatan daerah dan pengawasan pengeluaran daerah. Pengawasan tersebut tidak memperhitungkan pertanggungjawaban dari aspek lain, misalnya dari aspek kinerja.
5. Pengawasan terhadap pengeluaran daerah dilakukan berdasarkan ketaatan terhadap tiga unsur utama, yaitu unsur ketaatan pada peraturan perundangan yang berlaku, unsur kehematan dan efisiensi, dan hasil program (untuk proyek-proyek daerah).

6. Sistem akuntansi keuangan daerah menggunakan stelsel kameral (tata buku anggaran). Menurut stelsel (sistem pembukuan) ini, penyusunan anggaran dan pembukuan saling berhubungan dan saling mempengaruhi. Dasar pemilihan stelsel, yaitu stelsel kameral dan bukannya stelsel komersiil (tata buku kembar, berpasangan) adalah tujuan pembukuan. Oleh karena itu, tujuan pembukuan keuangan daerah di era pra reformasi adalah pembukuan pendapatan, maka stelsel yang cocok adalah stelsel kameral. Jika tujuan pembukuan keuangan daerah adalah pembukuan harta, maka stelsel yang cocok digunakan adalah stelsel komersiil.

Di era pasca reformasi, bentuk APBD mengalami perubahan cukup mendasar. Bentuk APBD yang baru didasarkan pada peraturan-peraturan mengikuti otonomi daerah terutama UU Nomor 22 Tahun 1999 dalam UU Nomor 25 Tahun 1999. Peraturan-peraturan di era reformasi keuangan daerah mengisyaratkan agar laporan keuangan makin informatif. Untuk itu, dalam bentuk yang baru, APBD tidak akan terdiri atas dua sisi dan akan dibagi menjadi tiga bagian, yaitu penerimaan, pengeluaran, dan pembiayaan. Pembiayaan merupakan kategori baru yang belum ada pada APBD di era pra reformasi. Adanya pos pembiayaan merupakan upaya agar APBD makin informatif, yaitu memisahkan pinjaman dari pendapatan daerah, sedangkan pinjaman belum tentu menjadi hak pemerintah daerah. Selain itu dalam APBD mungkin terdapat surplus atau defisit sehingga pos pembiayaan ini merupakan alokasi surplus atau sumber penutupan defisit anggaran.

Dalam bentuk APBD yang baru, Penerimaan dibagi menjadi tiga kategori yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. Sedangkan Pengeluaran diklasifikasikan menjadi lima kategori yaitu Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi Pemeliharaan Sarana dan Prasarana Publik, Belanja Modal, Belanja Transfer, dan Belanja Tak Tersangka. Pos Pembiayaan dikelompokkan menurut sumber-sumber pembiayaan, yaitu sumber penerimaan daerah dan sumber pengeluaran daerah. Sumber pembiayaan berupa penerimaan daerah adalah sisa lebih anggaran tahun lalu, penerimaan pinjaman dan obligasi, transfer dari dana cadangan, dan hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan. Sedangkan sumber pembiayaan berupa pengeluaran daerah terdiri atas pembayaran utang pokok yang telah jatuh tempo, transfer ke dana cadangan, penyertaan modal, dan sisa lebih anggaran tahun sebelumnya.

#### **4. Pelaksanaan APBD**

Pemerintah daerah dalam membelanjakan dana yang dimiliki daerah harus sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah, demikian juga dalam mendapatkan dana yang dibutuhkan untuk membiayai pengeluaran tersebut. Pemerintah daerah mempunyai hak untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan lain-lain, dan atau hak untuk menerima sumber-sumber penerimaan lain seperti Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus sesuai peraturan yang ditetapkan. Selain itu pemerintah daerah juga memiliki kewajiban untuk mengeluarkan uang

untuk membayar tagihan-tagihan kepada daerah dalam rangka pengembangan ekonomi.

Dalam pelaksanaannya APBD memiliki beberapa prinsip antara lain (Mardiasmo, 2002:67):

1. Otorisasi oleh legislatif *peretujuan*

APBD harus mendapatkan otorisasi dari legislatif dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut.

2. Komprehensif *menghenaat semua pvrinn dan peng. ng tjd.*

APBD harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah. Oleh karena itu, adanya dana *non-budgetair* (dana yang tidak dianggarkan) pada dasarnya menyalahi prinsip anggaran yang bersifat komprehensif.

3. Keutuhan anggaran

Semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum (*general fund*).

4. *Nondiscretionary Appropriation* *dana tdk bebas*

Jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif harus dimanfaatkan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

5. Periodik

APBD merupakan suatu proses yang periodik, biasanya bersifat tahunan.

6. Akurat

Estimasi APBD hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi (*hidden reserve*) yang dapat dijadikan sebagai kantong-

kantong pemborosan dan inefisiensi anggaran serta dapat mengakibatkan munculnya *underestimate* pendapatan dan *overestimate* pengeluaran.

#### 7. Jelas

APBD hendaknya sederhana, dapat dipahami masyarakat, dan tidak membingungkan.

#### 8. Diketahui publik

APBD harus diinformasikan kepada masyarakat luas.

Segala keputusan tentang perencanaan dan realisasi pencarian dana serta penggunaan dana pada pemerintah daerah akan tercermin pada laporan anggaran dan laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dengan anggaran, pemerintah dapat mengalokasikan sumber daya untuk menggerakkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Dan yang lebih penting, anggaran merupakan sarana untuk menunjukkan akuntabilitas pemerintah terhadap publik.

Perubahan lingkungan dalam organisasi publik sangat mungkin terjadi karena organisasi sektor publik sangat dipengaruhi oleh faktor politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Pada sektor publik, keputusan tidak hanya dipengaruhi oleh pertimbangan ekonomi saja, tetapi banyak keputusan politik dan sosial seperti pengangkatan/pemberhentian menteri dan pejabat pemerintah, serta pemberian bantuan program kepada kelompok masyarakat tertentu sangat tergantung pada pertimbangan ekonomi pemerintah. Ketidakstabilan politik dan ekonomi secara terus-menerus dapat mendorong pemerintah untuk sewaktu-waktu mengeluarkan



kebijakan dan strategi baru. Ancaman dan peluang bisa muncul setiap saat. Oleh karena itu, perumusan strategi dapat tidak sistematis dan tidak harus kaku.

Pemberian otonomi dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah kabupaten/kota akan membawa konsekuensi perubahan pada pola dan sistem pengawasan dan pemeriksaan. Perubahan-perubahan tersebut juga memberikan dampak pada unit-unit kerja pemerintah daerah, seperti tuntutan kepada pegawai/aparatur pemerintah daerah untuk lebih terbuka, transparan, dan bertanggung jawab atas keputusan yang dibuat. Perubahan pola pengawasan yang mendasar adalah dengan diberinya keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka diperlukan peningkatan peran DPRD dan masyarakat luas dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, karena nantinya Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD dan masyarakat.

Sebagai upaya untuk meningkatkan pengawasan dan pemeriksaan dalam rangka memberantas praktik KKN, pemerintah bersama DPR kemudian mengesahkan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tersebut kemudian menjadi landasan hukum dibentuknya Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggaraan Negara (KPKPN). Dengan demikian, untuk mengawasi jalannya pemerintahan saat ini terdapat lembaga-lembaga pengawas dan pemeriksa yang sifatnya independen yang memiliki tugas yang berbeda-beda, di antaranya terdapat Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP),

Inspektur Jenderal Pembangunan (Irjenbang), Inspektorat Jenderal Dalam Negeri, Inspektorat Wilayah Propinsi, dan Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kota. Di samping itu masyarakat diharapkan juga berperan aktif dalam proses pengawasan penyelenggaraan negara dengan cara memberikan informasi dan menyampaikan saran dan pendapatnya secara bertanggung jawab.

Dalam era otonomi daerah, DPRD dan lembaga-lembaga pemerintahan baik di pusat maupun di daerah harus memberikan pertanggungjawaban publik kepada masyarakat. Akuntabilitas publik merupakan bagian penting dari sistem politik dan demokrasi. Akuntabilitas sektor publik berarti lembaga-lembaga publik, seperti pemerintah pusat dan daerah, harus memberikan penjelasan kepada DPRD dan masyarakat luas atas aktivitas yang dilakukan sebagai konsekuensi dari amanat yang diembannya.

### **5. Evaluasi APBD**

Penilaian dan evaluasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bertujuan agar semua pihak dapat memahami keadaan daerah yang sesungguhnya dan para pihak yang berkepentingan dapat menginterpretasikan kondisi keuangan daerah. Teknik analisis yang digunakan untuk menentukan dan mengukur hubungan antara pos-pos yang ada dalam laporan disebut teknik *Time Series*, bila perubahan dari masing-masing pos diperbandingkan dalam beberapa periode untuk satu daerah tertentu. Sedangkan teknik *Cross Selection Approach* membandingkan laporan keuangan antara daerah yang sejenis pada periode yang sama.

Pada dasarnya analisis keuangan daerah menyangkut tiga bidang analisis yang saling terkait satu dengan lainnya, ketiga aspek tersebut meliputi (Baswir,1995:42):

1. Analisis penerimaan, yaitu analisis mengenai kemampuan pemerintahan daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial dan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk meningkatkan pendapatan tersebut.
2. Analisis pengeluaran, yaitu analisis mengenai seberapa besar biaya-biaya dari suatu pelayanan publik dan faktor-faktor yang menyebabkan biaya-biaya tersebut meningkat.
3. Analisis anggaran, yaitu analisis mengenai hubungan antara pendapatan dan pengeluaran serta kecenderungan yang diproyeksikan untuk masa depan.

Penelitian yang dilakukan oleh Sihalohe dan Halim (2005) berhasil membuktikan bahwa beberapa faktor-faktor rasional, yaitu ketentuan eksternal, sumberdaya, informasi dan orientasi tujuan, berpengaruh secara signifikan terhadap adopsi ukuran kinerja di Instansi Pemerintah. Namun, penelitian ini tidak berhasil membuktikan pengaruh ketentuan internal terhadap pengadopsian suatu ukuran kinerja. Kebijakan mengadopsi suatu ukuran kinerja di instansi pemerintah lebih dipengaruhi oleh mandat atau ketentuan dari luar instansi (misalnya Peraturan Pemerintah, Instruksi Presiden, PERDA) daripada kebijakan pimpinan instansi (ketentuan internal). Sebagian besar instansi pemerintah secara konsisten mengikuti sistem pengukuran kinerja yang dirumuskan oleh BPKP dan Lembaga Administrasi Negara, dimana dalam petunjuk tersebut menunjukkan efisiensi

dominan yang mengharuskan instansi pemerintah mengadopsi suatu ukuran kinerja adalah INPRES dan Peraturan Daerah. Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pengawasan Daerah (BAWASDA) sebagai aparat pengawas juga berperan dalam mendorong instansi pemerintah mengadopsi ukuran kinerja.

Penelitian yang dilakukan Sihalohe dan Halim (2005) juga menemukan variabel-variabel kelompok internal dan sikap memiliki pengaruh signifikan terhadap proses pengadopsian suatu ukuran kinerja. Kelompok internal berupa keterlibatan dan kesepakatan personil program terhadap ukuran kinerja yang dikembangkan dan inisiatif pimpinan dalam mengatasi konflik dalam pengembangan ukuran kinerja sangat berpengaruh dalam pengadopsian ukuran kinerja. Signifikansi variabel sikap, sebagai pengukur kultur, terhadap adopsi ukuran kinerja menunjukkan pandangan dan kesiapan personil terhadap perubahan dan konsekwensi yang disebabkan pengadopsian suatu ukuran kinerja. Dalam implementasi atau pemanfaatan ukuran kinerja, penelitian ini berhasil membuktikan faktor kelompok internal dan kultur organisasi berpengaruh signifikan terhadap implementasi hasil pengukuran kinerja. Namun, penelitian ini tidak berhasil membuktikan pengaruh kelompok eksternal terhadap implementasi informasi kinerja.

### **C. Analisis Kinerja Keuangan APBD**

Salah satu alat yang digunakan untuk menganalisis dan menginterpretasikan data keuangan adalah rasio. Menurut Munawir (1995,64), analisis rasio adalah teknik analisis yang menunjukkan hubungan matematik antara suatu jumlah dengan jumlah lainnya atau perbandingan antara satu pos dengan pos lainnya. Analisa rasio keuangan merupakan alat yang digunakan untuk mengetahui kelemahan dan kekuatan keuangan daerah terutama bila angka rasio tersebut dibandingkan dengan angka pembanding yang digunakan sebagai standar. Di samping itu rasio juga menggambarkan suatu hubungan atau perimbangan antara suatu jumlah tertentu dengan jumlah yang lain dan dari rasio tersebut Pemerintah Daerah akan terbantu dalam mengambil keputusan.

Analisis rasio merupakan suatu teknik analisis yang dalam banyak hal mampu memberikan petunjuk atau indikator dan gejala-gejala yang timbul di sekitar kondisi yang melingkupinya. Apabila rasio-rasio yang dihitung diinterpretasikan dengan tepat akan mampu menunjukkan pada aspek-aspek mana evaluasi dan analisis lebih lanjut harus dilakukan.

Analisis rasio keuangan terhadap target dan realisasi APBD, dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk

dilihat bagaimana posisi rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya.

Di dalam penulisan ini akan dibahas beberapa rasio yaitu rasio kemandirian, rasio efektivitas dan efisiensi, rasio keserasian, dan *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR).

#### 1. Rasio Kemandirian

Kemandirian keuangan daerah menggambarkan kemampuan pemerintah keuangan daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman.

Rasio kemandirian menunjukkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern, terutama pemerintah pusat dan propinsi, semakin rendah. Selain itu, rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat semakin tinggi.

## 2. Rasio Efektivitas dan Rasio Efisiensi

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai mencapai 100 persen atau lebih. Semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik. Untuk memperoleh ukuran yang lebih baik, rasio efektivitas perlu dibandingkan dengan rasio efisiensi yang dicapai pemerintah daerah.

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai di antara 0 (nol) sampai dengan 80 persen. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintah daerah semakin baik. Untuk itu pemerintah daerah perlu menghitung secara cermat berapa besarnya biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterimanya sehingga dapat diketahui apakah kegiatan pemungutan pendapatannya efisien atau tidak. Hal ini perlu dilakukan karena meskipun pemerintah daerah berhasil merealisasikan penerimaan pendapatan sesuai dengan target yang ditetapkan, namun keberhasilan itu kurang memiliki arti apabila ternyata biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan target penerimaan pendapatannya itu lebih besar daripada realisasi pendapatan yang diterimanya.

### 3. Rasio Keserasian

Rasio ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti persentase belanja investasi (belanja pembangunan) yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil.

Belum ada patokan yang pasti berapa besarnya rasio belanja rutin maupun pembangunan terhadap APBD yang ideal, karena sangat dipengaruhi oleh dinamisasi kegiatan pembangunan dan besarnya kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang ditargetkan. Namun demikian, sebagai daerah di negara berkembang peranan pemerintah daerah untuk memacu pelaksanaan pembangunan masih relatif besar. Oleh karena itu, rasio belanja pembangunan yang relatif masih kecil perlu ditingkatkan sesuai dengan kebutuhan pembangunan pembangunan di daerah.

### 4. Debt Service Coverage Ratio

Dalam rangka melaksanakan pembangunan sarana dan prasarana di daerah, selain menggunakan pendapatan asli daerah, pemerintah daerah dapat menggunakan alternatif sumber dana lain yaitu dengan melakukan pinjaman, sepanjang prosedur dan pelaksanaannya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Ketentuan itu adalah :

#### a. Ketentuan yang menyangkut persyaratan

- Jumlah kumulatif pinjaman daerah yang wajib dibayar maksimal 75% dari penerimaan APBD tahun sebelumnya



- DCSR minimal 2,5.

DSCR merupakan perbandingan antara penjumlahan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Bagian Daerah (BD) dari Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), penerimaan Sumber Daya Alam dan bagian daerah lainnya serta Dana Alokasi Umum setelah dikurangi Belanja Wajib (BW), dengan penjumlahan angsuran pokok, bunga dan biaya pinjaman lainnya yang jatuh tempo.

b. Ketentuan yang menyangkut penggunaan pinjaman

- Pinjaman jangka panjang digunakan untuk membiayai pembangunan yang dapat menghasilkan penerimaan kembali untuk pembayaran pinjaman dan pelayanan masyarakat.
- Pinjaman jangka pendek untuk pengaturan arus kas.

c. Ketentuan yang menyangkut prosedur

- Mendapat persetujuan DPRD
- Dituangkan dalam kontrak

## 5. Manfaat Analisis Kinerja Keuangan

Tujuan analisis kinerja keuangan dimaksudkan agar perbandingan yang dilakukan terhadap pos-pos dalam laporan keuangan merupakan suatu perbandingan yang logis, bukan dilakukan secara sembarangan. Dengan mempergunakan ukuran-ukuran tertentu yang memang telah diakui mempunyai manfaat tertentu pula, sehingga dari analisis tersebut pantas dipakai sebagai pedoman dalam pengambilan keputusan.

Hasil analisis kinerja keuangan ini selanjutnya digunakan tolok ukur dalam (Halim,2004:148):

- a. menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
- b. mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
- c. mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
- d. mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
- e. melihat pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah harus diukur dari sisi *input* (penerimaan), *output* (pengeluaran), dan *outcome* (dampak suatu program atau kegiatan terhadap masyarakat) untuk mengukur tingkat keekonomisan dalam alokasi sumber daya, efisiensi dalam penggunaan sumber daya dan hasil yang maksimal, serta efektivitas dalam penggunaan sumber daya.

Penilaian kinerja dapat digunakan sebagai alat pengendalian yang dapat dilakukan dengan cara menciptakan mekanisme *reward and punishment*. Sistem pemberian penghargaan (*rewards*) dan hukuman (*punishment*) digunakan sebagai pendorong bagi pencapaian tujuan. Insentif positif bagi pencapaian tujuan disebut penghargaan (*reward*), sedangkan insentif negatif jika tujuan tidak tercapai disebut hukuman (*punishment*). Peran penting adanya penghargaan (*rewards*)

dalam sebuah organisasi adalah untuk mendorong tercapainya tujuan organisasi dan untuk menciptakan kepuasan bagi setiap individu. Pemberian imbalan (*reward*) dapat berupa finansial dan nonfinansial seperti *psyhological reward* dan *social reward*. Imbalan atau penghargaan yang sifatnya finansial misalnya berupa kenaikan gaji, bonus, dan tunjangan. Imbalan yang bersifat psikologis dan sosial misalnya berupa promosi jabatan, penambahan tanggung jawab dan kepercayaan, otonomi yang lebih besar, penempatan kerja di lokasi yang lebih baik, dan pengakuan. Mekanisme pemberian sanksi dan hukuman untuk kondisi tertentu diperlukan. Namun, orientasi penilaian kinerja hendaknya lebih diarahkan pada pemberian penghargaan (*reward oriented*).

Sistem pengukuran kinerja sektor publik merupakan suatu sistem yang bertujuan untuk membantu mencapai tujuan melalui alat ukur finansial dan nonfinansial. Sistem pengukuran kinerja merupakan salah satu alat pengendalian organisasi karena diperkuat dengan adanya mekanisme *reward* dan *punishment*. Selain itu pengukuran kinerja keuangan sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah, memperbaiki pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan, serta untuk memfasilitasi terwujudnya akuntabilitas publik.

#### **D. Ikhtisar Bahasan**

Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan kebijakan baru dengan me"reformasi" pengelolaan keuangan daerah dengan mengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dengan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut berisi tentang perlunya dilaksanakan otonomi daerah. Otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Rencana strategis daerah perlu disusun oleh Pemerintah daerah untuk meningkatkan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan masyarakat yang lebih berdaya guna dan berhasil guna, serta untuk lebih memantapkan pelaksanaan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai wujud pertanggungjawaban dalam mencapai visi, misi, dan tujuan pembangunan daerah. Pemerintah daerah bersama DPRD bertanggung jawab untuk menjaga konsistensi antara rencana strategis daerah dan rencana pembangunan tahunan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan bertanggung jawab, pemerintah daerah dapat memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengelola daerahnya secara tepat, efisien, dan ekonomis atas suatu operasi dan alokasi sumber daya yang ada. Pihak-pihak eksternal entitas pemerintah daerah yang memerlukan informasi yang dihasilkan oleh akuntansi keuangan daerah antara lain adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Badan Eksekutif, Badan Pengawas Keuangan, Investor, Kreditor, dan Donatur, Analis Ekonomi dan Pemerhati Pemerintah Daerah, Rakyat, Pemerintah Daerah Lain, dan Pemerintah Pusat, yang kesemuanya ada dalam lingkungan akuntansi keuangan daerah.

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dituangkan dalam APBD yang mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat. APBD adalah rencana kerja pemerintah daerah yang dinyatakan secara kuantitatif, biasanya dalam satuan moneter yang mencerminkan sumber-sumber penerimaan daerah dan pengeluaran untuk membiayai kegiatan dan proyek daerah dalam kurun waktu satu tahun anggaran.

Segala keputusan tentang perencanaan dan realisasi pencarian dana serta penggunaan dana pada pemerintah daerah akan tercermin pada laporan anggaran dan laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Analisa rasio keuangan merupakan alat yang digunakan untuk mengetahui kelemahan dan kekuatan keuangan daerah terutama bila angka rasio tersebut dibandingkan dengan angka pembanding yang digunakan sebagai standar. Di dalam penulisan ini akan dibahas beberapa rasio yaitu rasio kemandirian, rasio efektivitas dan efisiensi, rasio keserasian, dan *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR). Pengukuran kinerja keuangan sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah, memperbaiki pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan, serta untuk memfasilitasi terwujudnya akuntabilitas publik.